试论清代中央集权体制的结构特点

何 瑜

君主专制的封建中央集权系统，自秦始皇统一中国之后就初步形成了。它随着封建社会的日益发展而逐渐缜密和完备，迄清代雍乾之际便达到了顶峰。如何认识这种高度集权的政治体制，考察其内在的结构特点及其弊端，对清史研究是十分有益的。本文拟以马列主义为指导，试用控制论的某些方法，对此作一初步探讨。不妥之处，敬请指教。

一

清代高度发展的封建中央集权体制，其中一个重要标志就是雍正后期设立的内廷军机处。"初只承庙谟商戎略"，① 乾隆以后，则军国大计罔不总揽。"内而六部、卿寺及九门提督、内务府、太监之敬事房，外而十五省，东北至奉天、吉林、黑龙江将军所属，西南至伊犁、叶尔羌将军、办事大臣所属，迄于回裔诸属国，有事无不综汇。且内阁、翰林院撰拟有弗当又下军机处审定，故所任最为严密繁钜。" ② 如果根据系统——控制论的原理，以乾隆初期的政、财、军、法四方面权力为主，做一幅清代权力流程图（见下图），我们则会清楚地看到，整个清代中央集权体制是一个由不同子系统，不同层次组成的金字塔形垂直伞状控制系统。其内部又是由大大小小相互从属，相互制约的权力要素联接而成的立体结构。这个结构只有一个中心，即顶端至高无上的皇权。略分之，可划为中央与地方两大层次。中央层次由内廷的皇帝、军机处和外廷的内阁、六部九卿四个递阶层次组成。内廷以下，分掌国政的机关仍袭明制，设吏、户、礼、兵、刑、工六部，但职权较明代为低。此外，设都察院为监察机关与刑部、大理寺合称三法司，原明代勘察官府公事的六科，雍正元年并入都察院，不再独立，给事中的封驳之权亦随之消失。其余内务、宗人二府，理藩、翰林二院以及国子监等衙门，均为大臣简摄，直接向皇帝负责。

地方层次亦可分为四个递阶：其一，督、抚、藩、臬。一省或数省地区设总督，各省设巡抚，改明代督抚临时派遣制为地方永久性官职，成为代表皇帝的地方最高长官。总督职权极大，可以"综治军民，统辖文武，考核官吏，修饬封疆"，并例兼兵部右侍郎，都察院右付都御史。此外，总督还有祭祀、典礼、旌表、赈恤、监督学务之权、兼督河道者则有堤防疏浚之职、兼理盐政者又有整顿盐务之责。巡抚为一省行政长官，职务与总督略同，惟权力略小，从图中可见，二者在中央集权系统中，均是具有多维性功能的要素。

督抚之下，有承宣布政使司掌一省之行政，司全省财赋之出纳。又有提刑按察使司掌一省刑名按劾之事，以振风纪而澄吏治。两司权位虽不及督抚，但非督抚属官，惟听命于部臣，于例可专折奏事，事权独立督抚对其不过居督率地位而已。

其二，道。道员为两司辅佐，分"守道"、"巡道"，原本临时性差使，乾隆十八年（1753）各道一律定为正四品官。其职权有二：一曰弹压地方，二曰监督管内事务。

其三，府（包括与之同级的直隶厅、州）。知府系牧民官，掌一府之政令，总核所属州县赋役、诉讼等事，汇总于藩臬二司，是承上启下的地方长官。

其四，县（包括与县同级的散厅、州）。知县掌一县之政令，管内之赋役、诉讼、文教、户籍、巡捕、河防等诸事皆要躬亲厥职是直接剥削和压迫人民的下级官吏。

财政上，清代前中期有一整套中央集权的财政体制。其控制系统是皇权直接掌握的中枢财政部门——户部。其下则为各省布政使司、盐运使司、粮储道和税关监督，分掌一省之地丁杂税、盐课、漕粮和常关税。盐运使司受盐政（由八名督抚兼任）节制，管漕之粮道受漕运总督节制，各税关监督分别隶属于户部或工部（少数则由中央批准的督抚兼管）。以下各成系统，互不统属，所有各官经理的款项均由户部直接掌核，地方官无权支配，其职能实等于户部的代理人。此外其它财政收入，如国有土地地租、铸钱余利、捐纳款项等等，也均由中央统一管理。这样，清政府虽不直接经营全部或大部财政收支，只通过具体、固定、统一的收支科目和收支标准，以及一整套严格的报销制度，却保证了财政集权中央，地方官不得专擅。其系统的运转主要靠解协款制度，通过冬估、春秋二册将各省预支及实存银两报明户部，并将留贮若干，耗羡若干以及钱粮奏销等情况分别造册具奏，中央借此明了各省财政收支实况，然后就其中有余与不足分别指拨。地方对于留贮、耗羡及一切预支款项，均要奏明请旨方能动用，否则将该督抚、藩司治以擅动钱粮之罪。

除行政系统之外，清王朝还有别具特色的中央集权军事系统，即八旗与绿营。八旗有京营与驻防之别，守卫京师的为十二万禁旅八旗，其余十万余驻防八旗则以京师为中心，以重要城市为据点，形成长城、黄河、长江、运河及东南沿海五条驻防线，按专城设将军（十三人）、都统(二人)等官，各领所属旗兵。其中，东北盛京、吉林、黑龙江及西北伊犁四地屯兵最重（各将军统兵均在一万以上），成为控制各地包括绿营的战略基地。官兵旗籍归京师八旗都统衙门掌管，驻防事务则隶属兵部，均向皇帝负责。以组织而论，八旗系统可分为都统（固山额真，包括付都统梅勒额真）、参领（甲喇额真）、佐领（牛录额真)三个递阶层次。此外，内外蒙古、青海、西藏各地另设将军、都统、大臣等官员带兵驻守，管理各地民族事务，具体从略。

八旗之外，另设绿营。绿营沿明镇戍制度并有所发展，清廷于全国十八省关山险隘设立五十四镇，改无籍兵为土著兵，分营分汛散布各处，在八旗战略据点之下组成星罗棋布的网状系统。其中亦可分为四个递阶层次：一为提镇，所属为标；二为付将，所属为协；三为参、游、都、守，所属为营；四为千、把、外委，所属为汛。其余督、抚、河、漕各标，分由总督、巡抚、河道总督、漕运总督兼辖，各标防务均与驻防八旗联络相维，汇总于兵部。

从以上中央到地方主要权力机构的考察中，我们不难看出，这是一个由民政、军政、财政、司法等各子系统组合而成的复杂而多层次的大系统。在这大系统中，权力中心自然是"乾纲独断"的皇帝，整个系统由其一手控制，正如乾隆皇帝自己所言："本朝家法相承，纪纲整肃，太阿从不下移"，③"朕亲阅本章，折中酌定，特降谕旨，皆非大臣所能参予"。④

如此高度发达的封建中央集权系统，其存在的基础究竟是什么呢？

这主要是"小农业与家庭工业相结合的中国社会经济结构"。⑤马克思在分析东方各国的社会制度中，曾精辟地指出："这些家族式的公社，是建立在家庭工业上面的靠着手织业、手纺业和手力农业的特殊结合而自给自足"。每一个生产单位"都成为独立的组织，过

着闭关自守的生活”，“不管初看起来怎样无害于人，却始终是东方专制制度的牢固基础”。⑥这个牢固基础的内部结构，我以为，主要有三个特点.

一、封闭性。清沿明制，闭关自守的政策十分严厉，尤其是乾隆以降，对外通商只限于广州一口，而且禁例颇多。整个社会自然经济结构与系统环境相对隔离，与外界缺乏能量和信息的交换，它可以“不依靠市场，不依靠生产的变迁以及不依靠外界的历史运动而差不多有完全自给的性质”。⑦

二、无机性。在整个自然经济结构中，农民作为小生产者，一家一户就是一个生产单位，每个生产单位之间，缺乏横向联系，“他们的生产方式，不是使他们互相交往，而是使他们互相隔离”。⑧“鸡犬之声相闻，老死不相往来”，封建社会这种传统的生活方式，便是我国自然经济形态的生动写照。

三、坚固性。清代前中期，我国商品货币经济已有相当程度的发展，这种发展虽然主要是建立在地主阶级对广大农民残酷剥削的基础上，但其结果却加固了农业与家庭手工业的进一步结合。同时在自然经济中渗透了一定商品经济的因素，又使整个地主制经济呈现出明显的“弹性”和“韧性”，表现出一种活力。这种特有的活力不但没有改变地主制经济自给自足的性质，相反却为加固了耕织结合，而对资本主义的大工业产品产生了强大的遏制力。所以马克思说：“资本主义前的、民族的生产方式具有内部坚固性和结构，对于商业的分解作用，曾经是一个多大的障碍，人们尽可以在英国对印度和中国通商上，得到一个适切的例证”。⑨

综上所述，整个清朝封建社会的自然经济结构，对外缺乏联系，内部各经济单位之间亦缺乏联系，“他们利益的同一性并不使他们彼此间形成任何的共同关系”，所以，他们不可能形成一个全国性的网络系统，不可能以自己的名义来保护自己的阶级利益，而一定要别人来代表他们，“他们的代表一定要同时是他们的主宰，是高高站在他们上面的权威，是不受限制的政府权力，这种权力保护他们不受其他阶级侵犯，并从上面赐给他们雨水和阳光。所以，归根到底，小农的政治影响表现为行政权力支配社会”。⑩这样，无数个自然经济的单元体必然与封建国家机构形成一种垂直的关系。同时，小农所交纳的赋税又是封建社会“行政权力整个机构的生活源泉。强有力的政府和繁重的赋税是同一个概念。小块土地所有制按其本性来说是全能的和无数的官僚立足基地”。⑪

显然，清代高度发展的封建中央集权体制与自然经济占主导地位的封建经济结构是完全适应的，二者相互依存。但应该指出的是这种依存是建立在脆性的平衡点上，因为商品经济发展到一定程度就会瓦解自然经济结构，摧毁中央集权赖以存在的经济基础。反之，如果小农经济得不到应有的保护，因四面八方的压迫榨取而被迫从土地上游离出来，或者挺而走险，或者委身沟壑，都会使纳税人口锐减，国家财政匮乏，那立于其上的官僚机构必然解体，其后果更是崩溃性的。

另外，“存在决定意识”，在封建社会自然经济基础之上产生的封建社会意识形态和传统的封建宗法制相结合，又形成封建中央集权体制赖以生存的思想基础和社会基础。三者互相结合，支撑起封建中央集权体制的结构框架。

二

清代高度集权的控制系统，是如何调节、控制，保持其内部平衡以达到集权的目的呢？

下面，我们试分析其中结构的某些特点：

首先，权力分散，控制集中。清王朝为了无限制地扩大君权，采取各种办法防止大权旁落，其中突出一点便是分散权力。如综汇国家政务的中枢机关，既有内阁又有军机处，同时中书科、奏事处亦分担部分职能。光绪年间，有人尖锐地指出："一部之中有二尚书、四侍郎、又加以管部之亲王、大学士，则以一部而有七主任官矣，绝无分劳赴功之效，惟有推诿牵掣之能"。⑫同时，控制者系统则可以直接掌握结构中的每一个权力要素，显示出典型的集权强控特点。如用内阁明发、军机处廷寄的方式，授与六部九卿、督抚提镇等文武官员以奏事之权，六科十五道以监察之权，以及知县以上官员任免调离时的引见手续等一系列"缩短链条"的反馈回路直接进行控制。另外，对军机处也多方防备，天下奏章直达御前，皇帝欲与之商量亦可，不与之商量独断专行亦无不可。

其次，职任不明，交叉管理。从图中可见，整个权力系统呈现出多分支、多层次、交叉制约的特点，虽各有所属但名实不符，职任不明。如法权方面，有掌管全国刑罚政令的刑部，但遇有重大案件却要会同都察院、大理寺组成三法司，或九卿会审，甚至皇帝派王公、军机大臣亲自审问。全国刑名案件题咨到部，原本按省区分十七个司办理，但实际上同一省区刑名之事却分两司兼管，如察哈尔刑名，直隶司兼管其左翼，山西司兼管其右翼。甚至正黄一旗，两司各兼其半。而同一事务又有分几处承办的，如题报事件，由关系司承办具稿，由汉档房清缮，另由当月处送内阁。这种职权不明多元多轨的管理结构，使各衙门均不能自决其事，凡事必要请旨裁夺。

其三，大小相制，多方从属。从图中可见，在这个复杂的大系统中，虽有诸多子系统，但其中各系统、各要素之间并没有横向联系，虽有一定层次，但各层次中的各要素之间，却处于大小相制，多方从属的状态。如各行省建置督抚并委以大权，另设藩、臬、提镇同为封疆大吏，分有政、财、军、法之权。督抚监督他们是以大制小，反之，藩、臬、提、镇分督抚事权又是以小制大，递推而下各子系统皆然。同时，每一权力要素又受到多方制约，如各省督抚在与藩、臬、提、镇的大小相制中，亦受到中枢军机、六部堂官以及十五道监察御史的直接控制。整个系统中其它权力点也基本相同，除皇权外，任何一个权力要素均不能自成中心，自我为政。

其四，寄权督抚，多方牵掣。雍正以后，清王朝采取压低阁权，限制部权，不立太子，狭制亲王以及用内务府管辖太监等一系列得力措施，成功地避免了历朝政治中屡次出现的宰相擅权，母后专政，外戚或宦官把持朝政的局面。但泱泱大国，封疆万里，仅靠皇帝和几个军机大臣是无法实行有效控制的。因此，皇权的延伸力量便通过军机处而分寄于地方督抚。为防其擅权，清廷另设两司制度，加之驻防各地的将军、都统、绿营提镇拥兵据要，均为监督督抚的有力工具。所以，督抚权虽重但并不能为所欲为，地方政、财、军、法诸权统归中央控制。

其五，以满制汉，以文制武。清代官制，除九品十八级之外，又定有内外官制，分宗室、满汉、蒙古、内务府包衣各缺，按族籍分别选补，官员的除授与考铨都按定制办理，这就从法律上保证了人数较少的满蒙贵族的权力地位。但实际重要部门与政事的决定权均操于满官之手，汉官"相随画诺，不复可否"。⑬另外，清廷以武力定天下，深知军权的重要性，故三藩平后，采取了一系列防范武将的措施，如三年更调之制，限年陛见之仪，丁忧守制之例，任所置产之禁等等，其中最重要的一项则是以文制武。直省军令寄于督抚，提镇受其节制，

督抚以文人铨任，文官不知兵事，加上多方防范，处处钤束，形成“国家设立官制，武辖于文而文尝轻武”⑭的局面。遇有战争，国家也不责之督抚，“凡有大寇患，兴大兵役，必特简经略大臣及参赞大臣驰往……吏部助之用人，户部为拨巨饷，萃天下之力以经营之，总督巡抚不过承号令，备策应而矣”。⑮

道光时人梅曾亮曾写道：“窃念国家炽昌熙洽，无鸡鸣狗吠之警，一百七十年于今，东西南北方制十余万里，手足动静，视中国之头目，大小督抚开府持节之吏，畏惧凛凛，殿陛若咫尺，其符檄下所属吏，递相役使，书吏一纸揉制若子孙，非从中复者，虽小吏毫发事，无所奉行。事权之一，纲纪之肃，推校往古，无有伦比。”⑯梅曾亮这段话，如果结合控制论来分析，则清楚地阐明了清代高度中央集权的政治结构。一方面是以皇帝为中心的控制者，一方面是层层统属的被控制客体。一切政令均由上级下达，然后依次执行，在达到一定层次时，再按相反的方向把所得结果的信息汇报给上司，逐次逼近直至中央。在这里，原则上完全否定行动者自己的目标和个人的意愿，一切依从最高指示。如果不是经过中央核覆的，就是最低一级的官吏，对那些最细微的事情也不敢擅自去做。

到此，朕即国家，皇权主宰一切的集权系统可以说进入了它最辉煌的时代。但今天，我们用科学的眼光去审视之，其弊端又是十分明显的。

首先，这种叠床架屋式的多层结构与现代社会处理的分级控制系统截然不同，它不是使每个控制层次在其管辖范围内有最大的独立性，并使信息从低层次向高层次运动中逐级收敛，而是与其相反。同时权力交叉，多级递阶是为了相互制约，使每个权力点都不能擅行其事，所有信息均不断向上集中，最后听凭皇帝裁决。这样，整个权力系统便形成一种僵化的脆性结构，缺乏弹性和适应性，极大地降低了系统的应变与抗干扰能力，一旦系统环境产生压力或系统内部某一要素发生质变，都会引起整个系统急剧的变化。

其次，与封闭的自然经济结构相适应，清代中央集权体制是一种完全封闭的控制系统。在整个权力结构中，没有一个完整的对外调节机制，涉外事务虽由礼部和理藩院分管，但其主要是管理周围属国的封授与朝贡事宜，并非真正的外交机构。因此，在对外贸易和对外交往上便谈不上有效的控制。同时，一个系统的有序化过程，往往是在开放的边界条件下进行的，而清代这种封闭的社会控制系统，不仅会压抑系统内部出现的新思想和新事物，而且必然会阻碍与排斥一切外界的新思想与新技术的输入，这对系统的巩固与发展是极为不利的。

其三，从图中可见，中央集权金字塔形的垂直结构内没有横向联系，各权力点的可控范围不是太宽就是太窄。因此，一权多官，一官多职的现象极为普遍。清朝末年有人评论曰：“政以分职而理，谋以专任而成，今则一堂而设有六官，是数人共一职也，其半为冗员可知，一人而历官六部，是一人更数职也，其必无专长可见。数人分一任，则筑室道谋，弊在玩时，一人兼数差，则日不暇给弊在废事。是故贤者累于牵制，不肖者安于推诿。”⑰这种反科学的结构安排，必然会出现“帕金森”定律中所抨击的现象，其结果不仅会减慢和壅塞信息流程，加剧结构功能的内耗和腐朽，而且不可避免地会出现错误的信息和与控制者意愿相反的子目标，从而形成整个权力系统的恶性循环。

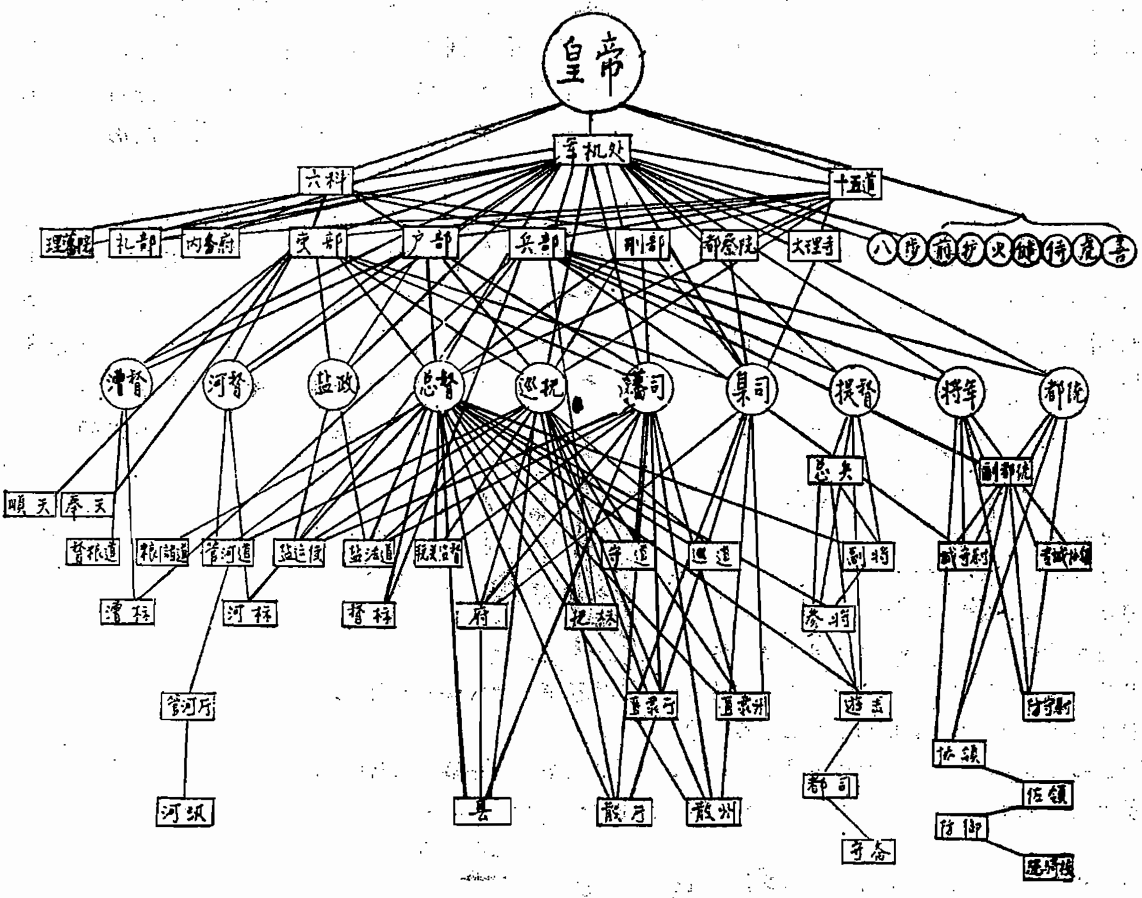
其四，地方层次繁杂，理民与察吏两种机构的设置比例严重失调。如果再深入考察，则会清楚地看到整个系统内管官官多、侍君官多、理民官少、头重脚轻的严重弊端。往往一个信息从金字塔底端的知县而上，层层从属，展转五级而莫知从违。知县为所谓“亲民之官”，而以乾隆五十六年（1791）为例，当时全国人口三亿零四百三十五万余人，⑱但知县却只有一千三百

一十四人，⑲品微责重，百事一身，并无分曹佐理之人。同时，据张德泽先生考证，掌管皇家事务的“内务府”及所属的五十余单位，除匠役、军丁及太监不计外，共有职官 三 千 余人。⑳而清末康有为论曰：“外朝官自礼部司朝会、祭祀、宾丧之礼；工部供百膳之事；此外，则有太常司仪，光禄司膳，太仆司驾，宗正司族，鸿胪司朝，通政司奏，太医司医，凡九司；内廷官自领侍卫内大臣司护卫，内务府司起居服食，銮仪卫司仪仗，奉宸院司苑，上驷院司马，五司；共十四司。而诸营卫，诸内侍，诸苑囿，诸陵，盛京诸司不预焉。……夫以百司之役，国民仅得其四，而供奉之司乃至十四而不止焉”。㉑一家与天下，侍君与理民之官比例相去何止天壤！这种本末倒置的结构安排，在统治者心中标榜为“无为而治”，可一旦出现大规模的农民起义，则也是整个控制系统无法控制的。

辩证唯物主义认为：任何一类现象的总和，在其发展过程中，都会产生自我否定的因素。任何一种社会制度在其历史的演变过程中，也必然会从自身中创造任何出一种摧毁它和用新制度来代替它的社会力量。㉒以上这种由系统功能决定，寓于结构特点之中的种种弊端，清王朝本身是无法克服的。乾隆中叶以后，中央集权的衰象已经出现，当它江河日下，日趋腐朽之际，正是西方资本主义蓬勃崛起之时，随着国内农民战争的日益高涨，西方侵略势力的不断扩张，以及封建自然经济结构的逐渐瓦解，其崩溃的命运，便是无法逆转的历史趋势。

---

①《清史稿》，〈军机大臣年表序〉。
②《枢垣记略》卷二二。
③《清史稿》〈于敏中传〉。
④《东华录》乾隆朝，卷八十。
⑤马克思《对华贸易》，《马恩选集》第二卷第五十七页。
⑥马克思《不列颠在印度的统治》，《马恩选集》二卷第六十六～六十七页。
⑦马克思《资本论》，1956年版三卷第一〇三九页。
⑧⑩马克思《路易·波拿巴的雾月十八日》，《马恩选集》一卷第六九三页。
⑨马克思《资本论》，人民出版社1966年版三卷第三七三～三七四页。
⑪马克思《路易·波拿巴的雾月十八日》，《马恩选集》一卷第六九七页。
⑫⑰《清末预备立宪档案史料》二编，官制。
⑬《簷曝杂记》卷二。
⑭《胡文忠公遗集》，卷五十二“上皖抚王清苑师”。
⑮《皇朝经世文三编》，卷十九，薛福成“叙疆臣建树之基”。
⑯《梅伯言全集·柏枧山房文集》，卷三。
⑱引自严中平等人编著《中国近代经济史统计资料选辑》，附录。
⑲据《光绪会典》卷四记载。
⑳张德泽编著《清代国家机关考略》第三章第一九四页。
㉑康有为《康南海官制议》卷一。
㉒恩格斯《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》，单行本第六十六页。



《清雍乾之际封建中央集权系统流程图》说明

1、本图以雍正末年乾隆初年，清政权内各权力要素的权限为准，以政、财、军、法四方面权力为主，勾画出金字塔形高度发展的封建中央集权原貌。以此说明清王朝中央集权体制是一个垂直伞状，多分支多层次的系统结构。

2、为说明清代高度中央集权系统的主要结构，本图省略了某些非主要的权力系统和权力要素，如中枢部门除军机处外，内阁及其它衙署不再列出。

3、图内中央层次的“八、步、前、护、火、健、侍、虎、善”分别为八旗都统衙门和步军统领衙门，以及掌辖警跸护卫的前锋营、护军营、火器营、健锐营、侍卫处、虎枪营、善扑营。